MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

ENTRADA Nº 2202
19.9.96
HORA 19.4

A S.E. o SEAE

TL 7324

APONTAMENTO

Estou de acordo com este excelente parecer do Emb. Quartin Santos, de harmonia com a nota que em 11 do corrente lhe dirigi a V. Exa. a propósito uma "reflexão pessoal" do Dr. P.W. Bertoh sobre o relacionamento UE/ASEAN.

Proc. 45.3.1.3.

Continuo a pensar que a nossa posição no seio asiático, manifestada na recente ASEAN deve ser solução positiva quanto a Timor-Leste, pode vir beneficiar de um empenhamento activo e concertado no processo como o ASEM.

R. QUARTIN SANTOS

18.9.96

Anf. TL

A "Criação de uma nova dinâmica nas relações UE-ASEAN" e a questão de Timor-Leste

I - Introdução

A entrada de Portugal na então CEE e, sobretudo, a atitude que por nós veio a ser tomada a partir da reunião ministerial CEE-ASEAN de Dusseldorf (Abril/Maio 1988), ao levantar a questão de Timor-Leste e ao procurar que a mesma fosse, de algum modo, reflectida no respectivo comunicado final, veio alterar um relacionamento que até aí parecia ter sido geralmente harmonioso e sem grandes atritos entre as duas organizações e os dois grupos de países, centrado essencialmente nos aspectos económicos e de cooperação de que o Acordo de 1980 constituía o quadro essencial.

2. A necessidade de consenso para a aprovação dos comunicados finais das reuniões ministeriais CEE (mais tarde UE)-ASEAN, se, por um

lado, permite à Indonésia (que tem contado com o apoio dos seus parceiros asiáticos) impedir qualquer referência expressa ao assunto, atribui a Portugal, por outro, a possibilidade de se negar a aprovar um texto que não a inclua, inviabilizando-o.

3. Esta situação tem levado a que as reuniões ministeriais UE-ASEAN tenham sido, desde então, antecedidas por um clima de certa tensão e de algum nervosismo (como foi o caso, nomeadamente, da de Manila, em Outubro 1992), temendo-se que a questão Timorense venha a proporcionar, de cada vez, um novo confronto Portugal-Indonésia. Após a acalmia das reuniões de Kuching (Fevereiro 1990) e do Luxemburgo (1991), Portugal voltou a insistir em Manila para que o caso de Timor-Leste não ficasse completamente ignorado (recorde-se que o massacre de Santa Cruz tinha ocorrido em Novembro de 1991) e, após longas tratações, obteve-se uma fórmula de compromisso que veio a ser repetida na última reunião de Karlsruhe (Setembro 1994), e que afirma a necessidade de os diferendos eventualmente existentes entre países das duas organizações serem resolvidos de forma pacífica e negociada e de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (v. nº. 21 da "Declaração Conjunta" de 23/9/94).

4. A atitude portuguesa baseia-se na circunstância de ser ilógico e incompreensível que, na pendência de uma questão como a de Timor-Leste - em que um território não autónomo sob administração de um país membro da UE está ilegalmente ocupado e sujeita a sua população a uma prática sistemática de graves violações de direitos humanos por um país da ASEAN - haver encontros a nível político entre as duas organizações em que são

dados passos para a aproximação entre ambos, em variados domínios, e se passe completamente em silêncio o problema.

A isto contrapõem a ASEAN e a Indonésia dizendo que este último não se situa no contexto das relações UE-ASEAN e que o "fórum" para ele apropriado é a Organização das Nações Unidas. Alguns dos nossos parceiros têm argumentado da mesma forma, dizendo não estar na "tradição" deste relacionamento a abordagem de contenciosos "bilaterais" entre os Estados que as compõem, caracterização que é por nós rejeitada quanto ao caso de Timor-Leste.

5. A nossa insistência em Dusseldorf levou a que os então "doze" passassem a abordar a questão em declarações comuns perante a AG das NU e a sua Comissão dos Direitos do Homem, entre outras. A questão de Timor-Leste tem vindo a percorrer, desde então, um longo caminho nas instâncias europeias, que para o caso não interessa referir em pormenor, tendo culminado, até agora, na aprovação de uma posição comum da União Europeia sobre Timor-Leste, adoptada pelo Conselho em 25/6/1996.

6. Mas a nossa posição quanto ao relacionamento UE-ASEAN não se limitou às reuniões ministeriais. Tendo a Comissão procurado obter do Conselho, em 1992, uma directiva negocial para a conclusão de um novo Acordo, dito de terceira geração, destinado a substituir o de 1980, aquele não a aprovou, devido à oposição de Portugal a que o mesmo abranja a Indonésia, até que esta última "altere substancialmente a sua política em relação a Timor-Leste".

7. Por outro lado, Portugal contribuiu activamente para que o Conselho Europeu, em Junho de 1991, e o Conselho para o Desenvolvimento, em Novembro do mesmo ano, lançassem as bases para a inclusão de "cláusulas de direitos humanos" em todos os futuros acordos de cooperação com países terceiros, estabelecendo mecanismos de suspensão da aplicação dos mesmos no caso de se verificarem graves abusos nessa área, da parte daqueles países. Esta inclusão começou já a ser feita, tendo-se chegado já a definir "cláusulas tipo" a cujo modelo deverão obedecer os acordos em causa.

8. O nosso posicionamento quanto às relações UE-ASEAN é um dos problemas mais delicados que nos é posto na condução do "dossier" Timor-Leste. A susceptibilidade da nossa opinião pública em relação a tudo que possa aparecer como um "fechar de olhos" a uma qualquer aproximação à Indonésia, mesmo que indirecta, tem como contraponto os poderosos interesses estratégicos e económicos que a grande maioria dos nossos parceiros tem no Sudeste Asiático e ainda o nosso desejo de não comprometer as relações de Portugal com os outros países da ASEAN, como o demonstra a nossa anunciada decisão de abrir embaixadas em Manila, Kuala Lumpur e Singapura.

9. Se é um facto que a questão de Timor-Leste tem conhecido uma crescente visibilidade na cena internacional e que, mesmo ao nível da UE se fizeram os progressos que atrás se aludiu no nº. 5., é também inquestionável que o relacionamento com os países da ASEAN tem vindo a assumir nesta

última década cada vez maior importância para a UE e para os seus membros, pelo espectacular progresso económico que aqueles têm registado, tornando-os cada vez mais atraentes como mercados e parceiros em domínios cada vez mais diversificados e vastos.

10. Este impulso de aproximação (que tem também tradução geograficamente alargada a outros países asiáticos na ASEM) vê naturalmente como um obstáculo a posição portuguesa, surgindo Timor-Leste como um " irritant" até aqui incontornável, mas a que o articulado do Tratado de Maastricht poderá reduzir o alcance ao permitir (em interpretação que Portugal contesta junto do Tribunal Europeu de Justiça) que a conclusão de acordos de cooperação com terceiros seja aprovada por maioria qualificada e não já por unanimidade. Poderá, deste modo, vir a ser ultrapassada a obstrução acima indicada no nº. 6 quanto a um novo Acordo "de terceira geração" com os países da ASEAN. De qualquer modo, e a ser assim, este contaria sempre, a manterem-se os actuais pressupostos políticos e diplomáticos, com a aberta oposição portuguesa, não podendo o Governo português, nessa eventualidade, vir a ser acusado de complacência ou "fechar de olhos" para permitir essa aproximação da UE com a Indonésia, pois já não terá direito de veto para exercer.

11. Contudo, temos tido sempre presente na difícil gestão deste dossier UE-ASEAN, a preocupação de evitar que Portugal seja levado a uma posição de isolamento ou de recuo na defesa da sua posição quanto à questão de Timor-Leste. Tem-se assim procurado "não esticar excessivamente a corda" para evitar, por um lado, provocar possíveis

retaliações da parte dos nossos parceiros, nesta ou em outras áreas, e, por outro, entrar em colisão aberta com os restantes países da ASEAN, cuja irritação (até aqui surda) com a nossa aberta oposição a um novo Acordo poderá assumir formas mais claras e mais nocivas aos nossos interesses (cf. telg. da Missão ONU-Nova Iorque nº. 1483, de 21/8/96).

12. Em relação a estes últimos, tem Portugal afirmado desejar que as suas relações com eles se desenvolvam e se intensifiquem em todos os domínios possíveis. A abertura atrás indicada das nossas futuras embaixadas nas Filipinas, Malásia e Singapura (v. Supra nº. 8) é apresentada como um passo concreto nesse sentido. Não deverá também esquecer-se ter Portugal indicado, ao opor-se à negociação do dito Acordo "de terceira geração" da UE com os países da ASEAN, que a sua oposição era apenas à Indonésia e não à conclusão do Acordo com os restantes Estados daquela organização, caso estes se dispusessem a fazê-lo sem aquela.

II

A posição portuguesa face à "New Dynamic"

13. A iniciativa em causa da Comissão aparece, no contexto acabado de descrever, como fortemente embaraçosa para Portugal, novamente confrontado com uma tentativa de aproximação politicamente indesejável, de contornos ainda mais ambiciosos que a de 1992 para a negociação de um Acordo "de terceira geração" (pelo menos na sua opção 2 - "Declaração Política" e "Plano de Acção"), e que segue de perto, com aparente ironia, a

adopção da "posição comum da UE sobre Timor-Leste". Acresce ainda o facto de a Comissão ter, ao que parece, já revelado as linhas fundamentais da sua proposta aos países da ASEAN, suscitando o protesto da parte portuguesa (cf. COREU PESC/LIS nº: 250, de 26/7/96).

Além disso há que ter presente a pendência do nosso recurso perante o T.E.J. (v. acima nº. 10.), não estando esclarecida a exigência, ou não, de unanimidade para a conclusão de Acordos de cooperação com terceiros países, e, em consequência, por definir a margem real de manobra de que efectivamente dispomos neste campo.

14. Como pressuposto político básico há que deixar registado que a Indonésia não alterou substancialmente a sua política em relação a Timor-Leste, pelo que, na perspectiva exclusiva desta questão, pelo menos, a razão de ser da nossa atitude negativa de 1992 quanto a um novo Acordo se mantém.

15. Mas, como se salientou atrás, o exercício de uma oposição ou bloqueio sistemáticos da nossa parte ao desenvolvimento das relações UE-ASEAN, com base na questão de Timor-Leste, poderá levar-nos à sujeição a pressões fortíssimas no seio da própria UE e à hostilidade dos restantes membros da ASEAN que poderão acabar por afectar a nossa própria defesa daquela questão, para além eventualmente de interesses em outras áreas (v. supra nº. 11).

16. Afigura-se-me, deste modo, que a nossa oposição política (que, para além da actuação indonésia em Timor-Leste, poderia ainda argumentar com a situação interna na própria Indonésia e os problemas que a breve integração da Birmânia na ASEAN não deixará de criar) deverá ser combinada com razões de ordem pragmática que se liguem com o próprio funcionamento da relação UE-ASEAN e que sejam susceptíveis de alargar a oposição à "New Dynamic" ou, pelo menos, às formas mais gravosas para nós que esta possa revestir.

17. Um dos argumentos pragmáticos mais fortes que contra ela, à partida, se podem aduzir, reside na circunstância, por nós já anteriormente invocada em 1992, de o Acordo de 1980 ser suficientemente vago e flexível para, à sua sombra, se ter desenvolvido, de forma gradual e prática, um complexo quadro institucional de relacionamento e de diálogo que não só permitiu - como o reconhece a Comissão, de forma que acaba por ser paradoxal, ao sublinhá-lo - o grande desenvolvimento das relações entre os dois grupos de países nos últimos anos, como também esse quadro é tido como amplamente suficiente (v. telg. REPER-Bruxelas nº. 1737, que destaca a circunstância do "Eminent Persons Group" não ver necessidade de criar quaisquer novas instituições de carácter oficial entre as duas organizações e ainda o telg. nº. 1738 da mesma Missão, que põe a nu o paradoxo atrás apontado).

18. Já em 1992 tínhamos sustentado, que a conclusão de um novo Acordo "de terceira geração" seria um gesto essencialmente político, que pouco mais traria do ponto de vista prático ao relacionamento em causa, e

que como tal seria altamente embaraçoso para Portugal, sem trazer vantagens apreciáveis à UE e aos seus membros.

O que foi dito em 1992 parece aplicável "mutatis mutandis" à opção nº. 2, "Declaração Política" e "Programa de Acção", e corresponde, em traços gerais, à argumentação a ela contrária sugerida pela REPER no seu telg. nº. 1739. Tal Declaração procura ter um impacto político e formal que só potenciaria as dificuldades que para nós traria a conclusão de um Acordo "de terceira geração" pelo que se nos afigura ser a opção mais gravosa para Portugal. Há que destacar que as características que a Comissão parece querer emprestar-lhe determinam a necessidade de unanimidade (v. telg. REPER nº. 1740), pelo que a nossa oposição, a verificar-se, traduzir-se-á num veto efectivo.

19. A outra opção, a nº.1, consistiria na celebração de um Protocolo adicional ao Acordo de 1980, politicamente mais discreto e, consequentemente, menos sensível para Portugal.

Embora a argumentação usada contra a efectiva necessidade de concluir um novo Acordo "de terceira geração" pudesse ser igualmente utilizada contra a ideia do Protocolo (cf. telg. REPER nº. 1739 cit.), a não oposição de Portugal a este último, como posição de mal menor a adoptar neste processo, poderia ser considerada, tanto mais que não é de forma nenhuma líquido que o nosso recurso perante o TEJ venha a ser acolhido e a regra da unanimidade aceite (v. telg. REPER nº. 1740 cit.). Por conseguinte, em caso de acolhimento da tese da maioria qualificada, a nossa eventual

oposição, se isolada, não impedirá a conclusão de um tal Protocolo. Neste último caso, porém, como atrás se observou (v. Nº. 10) não poderá o Governo português, por se lhe ter oposto, ser acusado internamente de ter feito uma cedência.

Caso se opte pela aceitação (ou não oposição) ao Protocolo Adicional deveriam, na opinião do signatário, ser ponderados dois aspectos:

19.1. que o Protocolo se cinja estritamente às áreas de cooperação efectivamente não cobertos pelo Acordo de 1980 ou que o articulado deste não permita abranger;

19.2. que seja considerada a introdução no Protocolo de uma "cláusula de direitos humanos", salvo se, para vincar precisamente que não se trata de um novo Acordo "de terceira geração", mas de um simples Protocolo adicional, haja interesse em não o fazer.

Esta opção teria a vantagem de demonstrar maior boa-vontade da nossa parte em relação aos países da ASEAN outros que não a Indonésia, (v. supra nº. 11), e ainda de capitalizar junto dos nossos parceiros por tomarmos uma atitude não obstrucionista em matéria para nós tão sensível. Como inconveniente, poderá dar internamente o flanco à crítica de haver sido feita uma cedência, e de ter acabado por ser dado o nosso aval a uma

forma camuflada de novo Acordo de Cooperação, embora em versão "soft" de "Protocolo Adicional".

20. A alternativa que se me afigura mais vantajosa seria - em coerência com a nossa posição de 1992. (v. Nº. 12 acima) - a de admitir a conclusão de Acordos individuais e bilaterais de cooperação entre a UE e todos os países membros da ASEAN, com excepção da Indonésia, pelo seu "record" em matéria de direitos humanos (não só em Timor-Leste, como internamente) e da Birmânia (cuja entrada na ASEAN parece estar para muito breve), pelos mesmos motivos.

Esta disposição poderá ser por nós manifestada, como sinal construtivo da nossa parte, embora a sua viabilidade prática (a solidariedade da ASEAN e dos seus membros com a Indonésia não a admitirão por certo) seja muito remota.

III - CONCLUSÃO

21. Em síntese, afigura-se que a reacção portuguesa à "New Dynamic" para as relações com a ASEAN apresentada pela Comissão poderia ser a seguinte:

21.1. Oposição, de princípio, invocando razões políticas e programáticas à necessidade da iniciativa em causa.

21.2. Particular oposição à opção nº. 2 ("Declaração Política e Programa de Acção"), que terá de ser aprovada por unanimidade, podendo, assim, Portugal vetá-la.

21.3. Possível aceitação, como solução de compromisso, da opção nº. 1 ("Protocolo Adicional") numa versão puramente complementar do Acordo de 1980. Esta atitude teria como pressuposto que o desfecho do recurso perante o TEJ será favorável à aprovação de acordo de cooperação com terceiros por maioria qualificada. O voto contra, neste caso, teria o valor de oposição simbólica, talvez bem acolhida internamente, mas que ressaltaria o nosso isolamento.

Se a regra da unanimidade vier a ser acolhida, pode-se equacionar a possibilidade de bloquearmos também mesmo esta opção nº.1.

21.4. Afirmação da nossa disponibilidade, também apresentada como solução de compromisso, em aceitar a conclusão de acordos individuais e bilaterais da UE com Estados da ASEAN, com excepção da Indonésia (e, no futuro, da Birmânia), por razões de ordem política (Timor-Leste e direitos humanos).

À consideração superior.

Lisboa, 18 de Setembro de 1996.